

ROZDZIAŁ 10

REGULACJE FUNKCJONOWANIA SEKTORA TELEKOMUNIKACYJNEGO W TRANSFORMUJACEJ SIĘ GOSPODARCE POLSKI

1. Wstęp

Istnieje przynajmniej dwa obszary ekonomii, które nie podlegają regułom rządzącym na wolnokonkurencyjnym rynku. Są to sektor publiczny i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Sektor publiczny zarządzany jest pod dyktando decyzji politycznych. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zaś, które często są w rękach prywatnych przedsiębiorców, funkcjonują na bazie regulacji rządowych. To, co różni przedsiębiorstwa użyteczności publicznej od podmiotów działających w innych sektorach gospodarki jest to kontrola wejścia na rynek, ustalanie ceny, wskazywanie poziomu jakości usług i produktów oraz zobowiązanie do obsługiwanie wszystkich klientów na rozsądnych warunkach (reasonable conditions)¹. Regulacyjne podejście rozumiane jest jako akceptacja istnienia pojedynczej firmy (lub grupy firm), która świadczy danego rodzaju usługę bądź wytwarza dany produkt. Funkcjonowanie tego rodzaju przedsiębiorstwa opiera się na wdrożeniu takiego typu instrumentów jak licencje, których otrzymanie nakłada bezpośrednią odpowiedzialność za dostarczanie usług bądź produktów na odpowiednim poziomie jakości, jak również na nałożeniu obowiązków, które sięgają o wiele dalej niż zobowiązania nakładane na przedsiębiorstwa prywatne, jak i na poddaniu się wszelkiego rodzaju kontrolom. Wszystko to w zamian za ochronę przed konkurencją. Dzięki szerokiej gamie wprowadzanych przywilejów, publicznych obowiązków i odpowiedzialności społeczeństwo pokłada zaufanie w świadomą i otwartą regulację prowadzoną przez monopolistów lub oligopolistów oraz komisje regulacyjne. Podejście konkurencyjne natomiast, ucieleśnia nadzieje pokładane w sprawnym funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych. Spodziewane efekty działania tych mechanizmów powinny wypływać z interakcji niezależnych przedsiębiorstw, które mają zapewnioną swobodę wejścia i wyjścia, wysiłków konkurencyjnych, zawierania kontraktów. W tym podejściu ani agendy rządowe, ani żadne przedsiębiorstwo nie bierze odpowiedzialności za rezultaty działalności rynkowej. Jedynym przejawem istnienia rządu jest prawne i instytucjonalne zabezpieczenie działania rynku. Jedynym przywilejem jakim są obdarzone prywatne przedsiębiorstwa jest swoboda w wykorzystywaniu możliwości wolnej konkurencji, a ich jedyną odpowiedzialnością jest utrzymanie dobrej kondycji swoich własnych interesów.

Decyzje o regulacji nie oznaczają całkowitego zerwania z zasadami wolnej konkurencji, uznanymi za gwarant optymalnego działania rynkowego. Określenie odpowiedniego doboru konkurencji rynkowej i regulacji rządowych dla ochrony konsumentów powinno być jądrem odpowiedzialności komisji regulacyjnych oraz całej sfery legislacyjnej.

¹ Rząd wpływa również na funkcjonowanie prywatnych i konkurencyjnych sektorów poprzez na przykład regulowanie podaży i dostępności pieniądza, wymuszanie umów, ochronę własności prywatnej, nakładanie taryf celnych i transferowanie subsydiów, zakazywanie nieuczciwej konkurencji, dostarczanie informacji rynkowej, nakładanie standardów na opakowanie i zawartość produktu, naciskanie na prawo pracowników do włączania się w działalność związków zawodowych i prawo do zbiorowych negocjacji płac. Rola tych wpływów, choć znacząca, ma sprowadzać się do zapewnienia bazy instytucjonalnej, w ramach których może funkcjonować wolny rynek, do wyszukiwania, uzupełniania i usuwania niedoskonałości konkurencji, nie zastępowania ich. W tych sektorach rząd nie decyduje bądź nie powinien decydować co ma być produkowane jak i dla kogo, nie ustala cen, ani nie kontroluje inwestycji, czy wejścia na rynek na podstawie swoich kalkulacji mających pokazać jakie ich ilości są pożądane; rząd nie kontroluje kto powinien wykonywać jaka pracę, ani nie określa cech produktu.

A. E. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, the MIT Press, New York 1988, str. 2

W artykule uwaga zostaje skupiona na przedstawieniu istoty regulacji sektora telekomunikacyjnego. W pierwszej jego części ujęte zostają teoretyczne koncepcje regulacji. W dalszej części, następuje stopniowe przechodzenie do zagadnień regulacji sektora usług telekomunikacyjnych. W części trzeciej przedstawiona zostaje sytuacja regulacji rynku usług telekomunikacyjnych w gospodarkach Europy Środkowo – Wschodniej. Na końcu zaprezentowane jest podłoże regulacji na polskim rynku usług telekomunikacyjnych.

2. Cele i sposoby regulacji niektórych obszarów gospodarki

Regulacja jako alternatywa konkurencji jest nierealizowalna. Nie istnieją koncepcje, które mogłyby stanowić podwaliny całkowicie regulowanego systemu gospodarczego. Co najwyżej regulacje są uzupełnieniem lub częściową alternatywą dla konkurencji. Regulacje te są wprowadzane bardziej na zasadach *ad hoc* dla osiągnięcia partykularnych celów, które uważa się za nieosiągalne w warunkach konkurencji. Problem regulacji nie sprowadza się prosto do odpowiedzi na pytania, na jaki zakres konkurencji należy zezwolić, w jakim stopniu podtrzymać wolność wchodzenia na dany rynek, podejmowania niezależnych decyzji cenowych, inwestycyjnych, produkcyjnych itp. Uważa się, że główny punkt nacisku powinien zostać położony przede wszystkim na rozstrzygnięcie kwestii definiujących warunki wstępne efektywnej konkurencji w poszczególnych przemysłach mających być poddanymi regulacji. Efektywność konkurencji nie może być mierzona według prostej skali rozciągającej się od czystego monopolu do czystej lub doskonałej konkurencji². Powszechnie znane są powody, dla których czysta konkurencja jest daleka od ideału. Jeden z najważniejszych to po pierwsze fakt, że korzyści skali w produkcji i dystrybucji zachodzą zwykle wówczas, gdy sprzedający (lub kupujący) jest podmiotem o stosunkowo dużych rozmiarach, i gdy występuje on sam jeden lub w nielicznej grupie wraz z innymi podmiotami. Po drugie, konsumenci zgłaszają zapotrzebowanie na szeroka gamę produktów i usług, co do ich cech użytkowych, jak i jakościowych, co oznacza, że nie jest możliwe istnienie dużej liczby przedsiębiorstw, sprzedających jednorodny produkt. Po trzecie, efektywny rozwój mechanizmów innowacyjnych wymaga istnienia dużych i silnych, a zatem pojedynczych podmiotów, które stając się monopolami są w stanie finansować rozwój badań innowacyjnych. Po czwarte, struktura konkurencji może, w obecności poważnych jej niedoskonałości, być zbyt "czysta" w odniesieniu do innych aspektów działania mechanizmu rynkowego - wejście na dany rynek może być zbyt łatwe, a rywalizacja zbyt wyostrowiona.

Biorąc pod uwagę powyższe fakty, wnioskuje się, że określenie rodzaju polityki jaka należy zastosować dla zaistnienia optymalnie najlepszej konkurencji w przemysłach nieregulowanych jest trudne, zaś możliwości istnienia wolnej konkurencji na rynkach usług użyteczności publicznej są ograniczane przez konieczność ich bezpośredniej regulacji. Dlatego rozwój regulacji mechanizmów rynkowych staje się w jeszcze większym stopniu uzasadniony.

Wiele przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest naturalnymi monopolami. Wraz ze wzrostem roli, jaką spełniają usługi użyteczności publicznej w procesie gospodarowania usztywniał się popyt na nie, a za tym zrodziła się potrzeba regulacji w celu ochrony konsumpcji publicznej³.

Istnienie monopolii wymagających regulacji, ale i posiadających obszary potencjalnego zaistnienia konkurencji w ramach każdego z nich, nakładają na regulatora podwójną rolę zarówno monitoringu monopolu jak i nadzorowania swobodnego dostępu konkurencji do sieci. Działanie to jest bardzo utrudnione kiedy zasiedziały monopolista posiada całą sieć i może nakładać restrykcje nowowchodzącym. Opcje regulacji dla zmonopolizowanego przemysłu mogą zawierać się w definicji celów regulacji, dla których K. Train proponuje kryterium efektywnej regulacji⁴. Efektywna regulacja tworzy sytuacje, której społecznie optymalny rezultat warunkuje również duże korzyści dla firmy tak, że firmy wybierają ją bez nakazów ze strony państwa. Takie ujęcie regulacji podkreśla różnice między regulowaniem prywatnych firm, tak aby wybierały społecznie optymalne poziomy produkcji, a

² Czysta konkurencja różni się od konkurencji doskonałej tym, że jej cechami charakterystycznymi są nieskończona ilość sprzedających, absolutna niezależność działań podmiotów gospodarczych, doskonała standaryzacja produktów, brak interwencji ze strony rządu, brak przejawów siły monopolistycznej. Konkurencja doskonała dodatkowo charakteryzuje się doskonałą mobilnością czynników produkcji oraz doskonałą informacją i przezornością

⁴K. Train, 1999, *The Optimal Regulation*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, str. 32

regulowaniem znacjonalizowanych przedsiębiorstw, które mogą być kierowane przy podejmowaniu decyzji, mających skutkować społecznie optymalnym poziomem produkcji.

Powinno się tutaj rozróżniać cele regulacji identyfikowane kiedy struktura, mająca być regulowana, jest co dopiero stworzona oraz te, dla których struktura przemysłu już długo funkcjonuje, a regulacje należy do niej dopasować.

S. C. Littlechild proponuje cele regulacji takie jak, ochrona przed monopolem, zachęta do większej wydajności i innowacji, niskie koszty implementacji, promocja konkurencji oraz maksymalizacja zysku ze sprzedaży i polepszenie perspektyw działalności prywatnych przedsiębiorstw handlowych⁵. Do tych czterech celów regulacji można dodać również ustanowienie własności publicznej. W kategoriach ekonomicznych cele zaproponowane przez Littlechild'a sprowadzają rolę regulatora do maksymalizowania korzyści wszystkich podmiotów. Brana zostaje tutaj pod uwagę i poddawana analizie ważona suma nadwyżki konsumenta i zysku. Relatywne wagi tych dwóch składników w funkcji celu regulatora określają pożądany rezultat. Im wyższa jest waga nadwyżki konsumenta, tym cena jest niższa. Dla uproszczenia możemy założyć, że wagi są równe, zatem efektywność alokacyjna⁶ osiągana jest przy cenie równej kosztowi marginalnemu. Jeżeli sytuacja ta wywołuje niewystarczające zyski dla firm do pokrycia ich kosztów, wówczas ceny powinny zostać podniesione powyżej poziomu kosztu marginalnego, w szczególności dla produktów, na które popyt jest mniej elastyczny, tak aby popyt był w jak najmniejszym stopniu naruszony od jego początkowego, optymalnego poziomu. Zmiana ceny może jednak nasuwać pytanie o równość w podziale dochodu, kiedy to pojawia się zagrożenie nieproporcjonalnych korzyści i strat dla poszczególnych grup dochodowych czy przemysłów. Efektywność alokacyjna traktuje o relacji ceny do kosztów, podczas gdy efektywność produkcyjna mówi o minimalizowaniu tych kosztów. Osiągnięcie celów zaproponowanych przez Littlechild'a może wywołać konflikt w wyborze sposobu regulacji.

Racjonalne przesłanki wprowadzania rządowych restrykcji co do wchodzenia na niektóre rynki bazują na koncepcji naturalnego monopolu. Główną cechą istnienia monopolu naturalnego jest jego immanentna tendencja do obniżania kosztów jednostkowych na całym rynku danego dobra. Zjawisko to ma miejsce tylko wówczas, gdy korzyści generowane dzięki większej produkcji są osiągalne dla pojedynczej firmy. Najistotniejszym źródłem takiej sytuacji rynkowej jest zainwestowanie w moce produkcyjne (firma telekomunikacyjna - słupy i kable telefoniczne, firma gazownicza – rurociągi, itd.). Ogromne koszty inwestycji infrastrukturalnych są stałe i nie zmieniają się pod wpływem zmiany ilości sprzedanych, np. impulsów telefonicznych. Koszty przeciętne zaś spadają w odwrotnej proporcji do liczby sprzedanych impulsów. Zjawisko to jest uzależnione od pewnych znanych i wzajemnie powiązanych cech sektorów użyteczności publicznej. Po pierwsze, sektory te wymagają stałego połączenia dostawcy i odbiorcy. Po drugie, usługi publiczne nie mogą w większości być przechowywane (transport, elektryczność, telekomunikacja, ale nie gaz i woda). Po trzecie, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są zobligowane do nieprzerwanego dostarczania usługi, tzn. na każde zadanie (wraz z włączeniem wtyczki, przekręceniem termostatu, wykręceniem numeru). Po czwarte, popyt zarówno indywidualnych konsumentów, jaki i całego rynku poddawany jest dużym fluktuacją w czasie (natężenie transportu publicznego w mieście w godzinach szczytu, dla gazu w okresach zimowych, dla elektryczności w okresach letnich, gdzie używa się często klimatyzacji, w przypadku większości usług publicznych konsumpcja przypada na godziny dzienne i

⁵ S. C. Littlechild, , Regulation of British Telecommunications' Profitability, London, Department of Industry, 1983, str. 24

lista ta zawiera kilka sprzeczności i powtórzeń, np. popieranie konkurencji może być jednym z narzędzi osiągnięcia ochrony od monopolu *achieve protection from monopoly* – faktycznie konkurencja może być niepożądana jeśli powoduje ona wzrost kosztów produkcji, co jest sprzeczne z drugim celem; ponadto, zyski z udziału w sprzedaży są bezpośrednio skorelowane z siłą rynkowa danego przedsiębiorstwa, co prowadzi do kolejnej sprzeczności między pierwszym i piątym celem; te konflikty nie są jednak nowością w historii polityki gospodarczej, szczególnie w odniesieniu do tych wrażliwych przemysłów, które mają duże znaczenie zarówno w wymiarze narodowym, jak i sektorowym

⁶ jeden z wymiarów efektywności, występujący obok efektywności technicznej, czy inaczej produkcyjnej; zachodzi ona wówczas, gdy firmy dostarczają dany poziom produkcji i zapewniają dany poziom jakości po danej cenie i nie jest już możliwa zmiana produkcji danej gospodarki, tak aby jeden konsument na tym zyskał a drugi nie stracił; inaczej, wszystkie możliwe korzyści z handlu zostały wyczerpane

wieczorne bardziej niż nocne).

Regulowane rynki istnieją z kilku logicznie dających się wyszczególnić powodów. Przemysły regulowane powinny być oceniane nie tylko ich udziałem w dochodzie narodowym, ale także ich udziałem w dostarczaniu czynników wytwórczych do innych przemysłów gospodarki, który to udział jest bardzo duży. Regulowane przemysły użyteczności publicznej tworzą często infrastrukturę niezbędną dla wzrostu gospodarczego. Koszty ich funkcjonowania i nakładane przez nich ceny zależą od skali wzrostu całej gospodarki, a szczególnie popytu na usługi przedsiębiorstw użyteczności publicznej (ponieważ większość z tego rodzaju przemysłów charakteryzuje się dużymi efektami skali). Gdy gospodarka znajduje się na ścieżce wzrostu, przedsiębiorstwa oferujące usługi użyteczności publicznej przyczyniają się do pogłębienia i poszerzenia korzystnych tendencji gospodarczych, które to wzmacniane są realizowaniem się korzyści skali w procesie zasilania i kumulacji. Wiele z przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest naturalnymi monopolami, czyli koszty ich działalności spadają, gdy na rynku działa tylko jedno przedsiębiorstwo. To jednak stwarza korzystne warunki do nasilenia praktyk monopolistycznych. Wraz ze wzrostem roli, jaką spełniają usługi użyteczności publicznej w procesie gospodarowania usztywnia się popyt na nie, a za tym rodzi się potrzeba regulacji w celu ochrony konsumpcji publicznej. Z różnych innych powodów wolna konkurencja nie sprawdza się, a powstałe warunki wymuszają ustalenie pewnych reguł⁷.

Elementem uzasadniającym istnienie monopolu naturalnego w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej jest operowanie na stałych sieciach (w telekomunikacji – lokalne łącza, w elektryczności i gazownictwie – system sieci lokalnej i narodowej dystrybucji itp.). Chociaż wprowadzanie całkowitej konkurencji na te obszary jest niewykonalne, jak i niepożądane, to spełnianie przez nią roli komplementarnej w stosunku do monopolu jest powszechnie stosowane (np. na rynkach wyposażenia telekomunikacyjnego oraz usług połączeń międzynarodowych).

Rozważania Littlechild'a koncentrują się na relatywnie dużych zaletach regulacji opartej na stopie zwrotu oraz na regulacji poziomu ceny (*price cap*). Regulacja oparta na stopie zwrotu pozwala zapobiegać nadużywaniu siły rynkowej przez monopolę poprzez niedopuszczenie do przekroczenia stopy zwrotu z kapitału powyżej określonego poziomu. Metoda ta została wprowadzona głównie w Stanach Zjednoczonych. Jej główną wadą jest to, że skłania regulowane firmy do stosowania relatywnie wysoko kapitałochłonnych procesów produkcyjnych. Działanie to prowadzi do nadmiernej użycia kapitału i znane jest w ekonomii pod nazwą efektu Averch-Johnson'a.

Rozpoznanie trudności implementacyjnych regulacji poprzez stopę zwrotu z kapitału doprowadziło do przyjęcia innej metody, szeroko stosowanej głównie w Wielkiej Brytanii, którą jest regulacja ceny (metoda pułapu cenowego). Regulator nakłada na monopol obowiązek nie przekraczania w górę danego poziomu ceny, nie stosuje natomiast ograniczeń co do wielkości zysków przedsiębiorstw. Główną zaletą takiej regulacji cen jest to, że nie oddziałuje ona na decyzje dotyczące technik produkcji. Kiedy tylko zostanie ustalony próg cenowy, firmie pozostawiona jest swoboda decyzji co do maksymalizacji zysków. System ten generuje silne bodźce do zwiększania wydajności, ponieważ zyski z dodatkowych unowocześnień pozostają dla firm⁸.

Kiedy należy dokonać wyboru czy zastosować regulację stopy zwrotu z kapitału czy regulację poprzez cenę M. E. Beesley i S. C. Littlechild zalecają dokładne scharakteryzowanie, mającego być poddany regulacji przemysłu. Przemysł, którego struktura będzie podatna na konkurencję może być regulowany poprzez ustalanie cen, częściowo dlatego, że problem nadmiernej kapitałochłonności jest redukowany przez sam przemysł, który ma możliwości (poprzez zmiany technologii) i powody (potencjalna konkurencja) do redukcji kosztów. W przemysłach, gdzie szansa konkurencji jest niewielka, i w których działa tylko jedno przedsiębiorstwo, perspektywa obniżenia kosztów jest mało prawdopodobna, a zatem i bodźce w kierunku przekapitalizowania są większe, sugerując tym samym, że stopa zwrotu z kapitału czy regulacja kosztu usługi może być bardziej odpowiednia. Generalnie, ostatnie debaty wskazują, że początkowy entuzjazm dla regulacji poprzez narzucenie ceny mógł przecenić jego faktyczne korzyści, szczególnie tam, gdzie mamy do czynienia z niepewnością⁹.

⁷ Kahn, op. cit.... str.11

⁸ więcej na temat regulacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej zobacz w: M. Ricketts, *The Economics of Business Enterprise*, Edward Elgar, 2002, str. 509 - 519

⁹ M. E. Beesley, S. C. Littlechild, *The regulation of privatized monopolies in the UK*, in: M. E. Beesley, *Privatisation, regulation and deregulation*, Routledge, London, 1989

Najbardziej intrygującą kwestia dotyczącą właściwej definicji monopolu naturalnego koncentruje się nie na pożądanym jednym lokalnym systemie dystrybucyjnym, ale na właściwej, regionalnej, narodowej, a nawet międzynarodowej strukturze przemysłów użyteczności publicznej. Szczególnie jest to widoczne w przemyśle telekomunikacyjnym oraz w produkcji i transmisji prądu oraz w długodystansowych przepływach gazu. Najtrudniejsze pytania dotyczyły możliwości osiągnięcia korzyści poprzez zintegrowanie planowania inwestycji oraz rozmieszczanie operacji na szerokich obszarach, jak również właściwej, rezydualnej roli konkurencji.

Głównym celem polityki społecznej jest wskazanie dla każdego z przemysłów jaki powinien być dla niego odpowiedni rozmiar monopolu naturalnego, czyli wskazanie tych części danej działalności, dla której istnienie wewnętrznych korzyści skali jest mocnym argumentem dla większej wydajności osiąganym przez istnienie tylko jednego dostawcy. Decyzje nie muszą być podejmowane na zasadzie „cały przemysł albo nic”. Można umożliwić wejście konkurencji do niektórych gałęzi przemysłu - do tych, które nie są naturalnie monopolistyczne, poprzez umożliwienie zakładania różnego rodzaju spółek prywatnych. Jednakże nie jest to możliwe we wszystkich przemysłach użyteczności publicznej, dlatego każdy z nich jest traktowany w odmienny sposób. Uważa się, że połączenie podejścia regulacyjnego i konkurencyjnego daje lepsze rezultaty niż dążenie do stworzenia warunków dla zaistnienia całkowitej konkurencji bądź całkowitej regulacji. Odpowiednia struktura instytucjonalna przemysłów regulowanych, a szczególnie odpowiedni dobór proporcji konkurencji i regulacji będzie różnił się dla poszczególnych przemysłów. Nie ma prostych, naukowych reguł formułowania polityki. W każdym przypadku należy przeprowadzić rozsądne oceny często sprzecznych spostrzeżeń i prognoz. Ocena końcowa musi być poparta doświadczeniem, które powinno wykazać umiejętność rozróżnienia między działaniem prawidłowym i nieprawidłowym, oraz unikania uogólnień w praktykach regulacyjnych.

3. Specyfika rynku telekomunikacyjnego w świetle regulacji

Rynek usług telekomunikacyjnych stanowi przykład istnienia warunków rynkowych wymagających regulacji ze strony organów państwa.

Regulacja przemysłu telekomunikacyjnego ma jako cel najważniejszy chronić abonentów przed szkodliwymi konsekwencjami słabej konkurencji, gdziekolwiek zostanie to stwierdzone. Dwa dalsze cele zawierają się w tym głównym i są to niedopuszczenie cen do poziomów, które znacząco odbiegają od poziomu cen mogącym być gdyby istniała efektywna konkurencja oraz ochrona przed nadmiernie niskimi cenami. Rażąco niskie ceny oznaczają wzajemne subsydiowanie (cross-subsidy). Szczególnie ma to miejsce wówczas gdy dana firma w jednych segmentach swojej działalności ma konkurencję, a w innych nie. W przypadku wzajemnego subsydiowania działalności zostają psute mechanizmy konkurencji – jedna grupa konsumentów korzysta kosztem innej. Działania takie osłabiają i nawet podkopują mechanizm regulacji jako taki.

Ekonomiści nie mają wątpliwości co do potrzeby dążenia do wspomnianych celów jednak wciąż toczony są liczne debaty na temat doboru odpowiednich narzędzi do ich osiągnięcia¹⁰.

Działalność przemysłu telekomunikacyjnego należy rozdzielić na działalność sieci publicznych, podłączanie urządzeń końcowych – np. aparatów telefonicznych - do sieci, dostarczanie usług telekomunikacyjnych, oraz należy wspomnieć również ta część przemysłu, która związana jest z dostarczaniem wyposażenia tj. kable, słupy, stanowiące sieć publiczną. Sieć łączy użytkowników za pomocą centrali telefonicznych i linii transmisyjnych. Sieci są zwykle skonfigurowane hierarchicznie z użytkownikami podłączonymi do lokalnej centrali, które z kolei są podłączone przez główne linie międzymiastowe (trunk) i długodystansowe do centrali regionalnych i ostatecznie do sieci międzynarodowej. W przypadku sieci przenośnych końcowe połączenie z użytkownikiem jest połączeniem radiowym. Aparaty stacjonarne, aparaty komórkowe, radio-pagery, telexy, faxy, zestawy telewizyjne, komputery dołączone są do sieci prywatnych użytkowników. Wiele sieci prywatnych podłączone jest do sieci publicznej. Usługi, które są świadczone za pomocą sieci to oprócz przesyłu głosu, również usługi z wartością dodaną (VANS, Value Added Network Services), tj. poczta elektroniczna, nagrywanie wiadomości, przesyłanie danych oraz potencjalnie również usługi

¹⁰ W. J. Baumol, Modified Regulation of Telecommunications and the Public-interest Standard, in M. Bishop et al. The Regulatory Challenge, UOP, New York, 1995, str. 10

telewizyjne (czasami różnica między usługami podstawowymi i usługami VANS nie jest klarowna). Ważną cechą ekonomiczną sektora telekomunikacyjnego jest jego wieloproduktowa natura, brak możliwości przechowywania usług, duża podatność na fluktuacje popytu w czasie i małe prawdopodobieństwo oszacowania popytu w czasie, występowanie dużych, nie odzyskiwalnych kosztów wejścia (sunk costs) oraz ograniczonych możliwości wytwórczych, występowanie efektów zewnętrznych pomiędzy użytkownikami, istnienie elementów monopolu naturalnego. Dwa ostatnie czynniki są szczególnie uwypuklane ze względu na ich niepodatność na mechanizm rynkowy i zatem główne motywy regulacji. Pozytywne efekty zewnętrzne między użytkownikami sieci objawiają się tym, że dotychczasowi abonenci korzystają z podłączania się nowych abonentów (usprawiedliwienie subsydiowania wysokości abonamentu, aby zachęcić do podłączania się nowych abonentów oraz interkoneksji między rywalizującymi sieciami, gdzie małe sieci byłyby dyskryminowane w porównaniu do sieci dużych). Kolejnymi pozytywnymi efektami są szerokie korzyści społeczne rozwoju telekomunikacji, dostarczanie ich na mało zaludnione tereny oraz dostępność numerów nagłej potrzeby, które mogą być finansowane przez bezpośrednie subsydiowanie np. usług bardziej zyskowych. Negatywne efekty zewnętrzne mogą wynikać z przeładowania sieci np. niemożność dokonania połączenia z powodu ograniczeń sieci transmisyjnych i centrali, co jest ważnym aspektem jakości i kluczowa determinantą kształtowania się cen w ciągu dnia (time-of-day).

Występowanie monopolu naturalnego nie należy łączyć z sektorem aparaturowym czy usługami sieciowymi, ale raczej w dużym stopniu z konstrukcją i wypływającymi z niej ograniczeniami na sieci. Na poziomie najbardziej lokalnym występowałyby niepotrzebna duplikacja, posiadanie przez dom kilku kabli telefonicznych od kilku aparatów lub występowanie na tym samym obszarze konkurencyjnych central telefonicznych. Jeśli dodatkowe łącza zostają przeprowadzone w celu dostarczania usług np. przekazu telewizji kablowej wówczas efektywne byłoby zezwolenie firmom telewizji kablowej na dostarczanie lokalnych usług telefonicznych. Telefonii komórkowej jest kolejnym (po telewizji kablowej) źródłem lokalnej konkurencji. Jednak w najbliższej przyszłości operacje na sieciach stacjonarnych na poziomie lokalnym pozostaną najbardziej naturalnie monopolistyczne. Należy tutaj jednak zaznaczyć, że monopol na obszarze lokalnym nie oznacza, że musi tam działać tylko narodowy monopolista, który świadczy usługi lokalne. Ruch międzymiastowy i międzynarodowy jest znacznie większy, co oznacza, że z powodu tego, że korzyści skali z istniejących już mocy są wyczerpane, konkurencja wzdłuż tego rodzaju dróg wydaje się najbardziej efektywna. Monopolu naturalnego nie należy na tym obszarze oczekiwać również z tego powodu, że infrastruktura takich przesyłów jak kolejowego i elektrycznego może zostać wykorzystana do zaistnienia stymulujących tendencji konkurencji na tym obszarze¹¹.

Dopasowywanie danej polityki telekomunikacyjnej odbywa się najczęściej na czterech obszarach: ustalenie odpowiedniej struktury, ustalenie warunków wejścia, ustalenie zasad kształtowania się cen, wyznaczenie poziomów jakości i inwestycji. Fundamentalną kwestią polityki telekomunikacyjnej jest ustosunkowanie się władz do tego czy naturalnie monopolistyczna działalność lokalnej sieci powinna zostać oddzielona od potencjalnie konkurencyjnych działalności takich jak sieć połączeń długodystansowych. Dalszą kwestią jest również to, czy działalność sieciowa powinna być oddzielona od produkcji i dostarczania aparatów, oferowania VANS i usług TV oraz usług telefonii komórkowej. Wydzielenie obszarów (*ring-fencing*) działalności monopolu naturalnego może ułatwić zadanie regulowania poprzez usprawnianie przepływu i przejrzystości informacji, jako, że nie ma tam potrzeby ponoszenia oddzielnie na przykład wspólnych kosztów (common costs). Jednakże wertykalna separacja (oddzielenie pośrednich etapów generacji usługi finalnej) może zniszczyć efektywność kosztów jeśli występują znaczne korzyści skali pomiędzy wymienionymi działalnościami operacyjnymi. W strukturze regionalnej – np. mając oddzielnych, lokalnych operatorów sieciowych - każdy monopolista na swoim własnym regionie może podnosić poziom wydajności regulacji poprzez ułatwienie porównywania poziomów kosztów i wyznaczania kryteriów oceny konkurencji. Polityka mająca na celu otwarcie rynku czy sektora dla nowych podmiotów jest szeroko stosowana ze względu na korzyści (zarówno faktyczne i potencjalne) jakie niesie ze sobą konkurencja – niższe ceny, bodźce do zmniejszania kosztów, czy większa motywacja do przeprowadzania innowacyjnych projektów. W telekomunikacji jakkolwiek na obszarze zwiększania konkurencji rodzą się utrudnienia wynikające z

¹¹ M. Armstrong, J. Vickers, Competition and Regulation in Telecommunications, in M. Bishop et al, The Regulatory Challenge, OUP, New York 1995, str. 21

występowania elementów monopolu naturalnego, obecności zasiedziałego i zintegrowanego operatora dominującego. W przypadku możliwości wystąpienia korzyści skali pojawia się konieczność dokonania wyboru pomiędzy korzyściami płynącymi z zaistnienia konkurencji a stratami wynikającymi z podwyższania się kosztów przeciętnych w miarę wchodzenia firm (w szczególności nie kontrolowane wejścia nowych firm mogą prowadzić do niekorzyści z punktu widzenia efektywności całej działalności). Argumentem za kontrolą wejść jest również ochrona firm już znajdujących się na rynku w celu możliwości odrobienia przez nich kosztów wejścia na rynek (sunk costs). Jednakże z tego rodzaju polityki może korzystać również zasiedziały operator i to w o wiele szerszym wymiarze. Dalszym argumentem, który powinien kształtować politykę telekomunikacyjną jest możliwość wystąpienia niepożądanego zjawiska polegającego na czerpaniu korzyści przez nowowchodzące firmy z najbardziej dochodowych segmentów rynku (zjawisko 'cream-skimming') i uniemożliwieniu sfinansowania reszty koniecznej działalności zasiedziałego operatora (szczególnie w przypadku wzajemnego subsydiowania różnych działalności). Wobec obecności zasiedziałego operatora zastosowanie integracji wertykalnej sektora może blokować wejście nowych firm szczególnie do działalności najbardziej monopolistycznych, tj. do sieci lokalnej (choć nowowchodzące firmy mogą być również zagrożone bez zaistnienia integracji wertykalnej). Regulacja prokonkurencyjna jest w tym aspekcie działalności operatorów szczególnie wymagana, gdyż otwarcie rynku dla nowych podmiotów może okazać się nieskuteczne. Pożądanym może okazać się również pomoc nowowchodzącym firmom w ich początkowej działalności operacyjnej, szczególnie w aspekcie odzyskiwania kosztów wejścia w celu zbudowania efektywnej konkurencji dla operatora zasiedziałego. W przypadku kiedy operator zasiedziały jest zintegrowany wertykalnie, jednym ze sposobów wsparcia nowowchodzących firm jest ustalenie korzystnych warunków interkoneksji z siecią operatora zasiedziałego. Kolejną metodą jest wydawanie zezwoleń na wchodzenie nowych operatorów selektywnie i jednocześnie nakładanie jedynie na zasiedziałego operatora obowiązku świadczenia usług powszechnych i innych zobowiązań.

Problem kontroli cen stanowi centralne zagadnienie regulacji sektora telekomunikacyjnego. Kontrola cen musi być uzupełniana kontrolą jakości, aby abonenci zyskujący na cenie nie tracili na jakości. Niektóre wskaźniki kontroli jakości obliczane są w relacji do bieżących wydatków, tak oblicza się jakość usług instalacji i napraw (ich szybkość), udzielanie informacji o numerach telefonów abonamentów operatora, stanu publicznych budek telefonicznych. Inne wskaźniki jakości liczone są w relacji do inwestycji, na przykład odpowiednia moc, aby móc unikać przeciążeń sieci, nowoczesne technologie dla przełączania i transmisji nowych usług. Kontrola jakości odbywa się poprzez stosowanie całej gamy metod, od indeksów jakości i formuły kontroli ceny, poprzez obciążenie odpowiedzialnością za zniszczenia i standardowe kary za niską jakość, aż do mniej formalnych, takich jak ostrzeżenia dla firm, że niski poziom jakości spowoduje obniżenie ceny w kolejnym okresie kontroli. Jako, że firmy stoją w obliczu konieczności ponoszenia kosztów wejścia (sunk costs), a wobec tego przed obawą o osiągnięcie odpowiedniej stopy zwrotu z poniesionych kosztów, może pojawić się problem niedoinwestowania i utraty korzyści niesionych przez nowe technologie. Toczona jest debata czy bodźce w kierunku przeprowadzania dużych inwestycji infrastrukturalnych (rozbudowa sieci światłowodów) powinny być wspomagane polityką publiczną czy pozostawione wolnemu rynkowi.

Na rynku telekomunikacyjnym uważa się, że operator posiada znaczącą siłę rynkową (SMP – significant market power), gdy jego udział na rynku przekracza 25 %¹². Ta granica nie jest ani dokładna ani wystarczająca do ogłoszenia danej firmy jako za silną rynkowo, ponieważ regulatorzy narodowi mogą ustalić granice poniżej lub powyżej 25% biorąc pod uwagę zdolność operatora do wpływania na warunki rynkowe, jego obrót w stosunku do rozmiarów danego rynku, kontrole wejścia do użytkowników końcowych, dostęp do zasobów, doświadczenie w dostarczaniu usług na rynek¹³. Reguły postępowania w przypadku operatorów o znacznej sile rynkowej (SMP label) różnią się w zależności od segmentu rynku usług telekomunikacyjnych. Dyrektywy europejskie wyróżniają cztery segmenty rynku usług telekomunikacyjnych: usługi publicznej telekomunikacyjnej sieci komutowanej (PSTN – Public Switch Telephone Network), usługi dzierżawy łącza, usługi telefonii komórkowej,

¹² Regulating Utilities: New Issues, New Solutions, The Institute for Economic Affairs, London Business School 2001, str. 32

¹³ Communications Review, EC, 1997, article 4.3

usługi interkoneksji z siecią narodową. W odniesieniu do PSTN i dla usług dzierżawy łączy reguły SMP nie mają dużego znaczenia, jako, że te segmenty rynku obwarowane są różnego rodzaju zobowiązaniami dotyczącymi przyłączenia, niedyskryminacji, orientacji kosztowej i rozdzielczości rachunkowej. Operatorzy telefonii komórkowej są również poddawani różnego rodzaju zobowiązaniom na obszarze przyłączenia i niedyskryminacji w sprzedaży finalnej usługi do odbiorcy niezależnie od ich siły rynkowej. Reguły ograniczania SMP traktują jednak o restrykcjach co do zdolności operatora do projektowania według indywidualnych potrzeb pakietów usług dla dużych klientów. Ponadto, zasiedziali operatorzy telefonii stacjonarnej podlegają pełnemu zestawowi regulacji co do orientacji kosztowej stawek interkoneksji.

4. Regulacja sektora telekomunikacyjnego w transformującej się gospodarce Polski

Prywatni inwestorzy, aby być pewnym, że ich aktywa są bezpieczne przed różnego rodzaju niepożądanymi przejęciami, potrzebują sprawnie działającego systemu regulacji, który kładzie na regulatora prawa i obowiązki w ramach danego systemu. Działania regulacyjne dotyczą podejmowania akcji regulacyjnych i ograniczeń co do zmiany systemu, potrzeby powołania instytucji czuwających nad przestrzeganiem ustalonych reguł, w celu zabezpieczenia interesów inwestorów. Gospodarki transformujące się mają nie tylko braki infrastrukturalne, ale i niedostatecznie rozwinięty mechanizm instytucjonalny oraz niedorozwój w zakresie działania społeczeństwa cywilnego (*civil society*). Kraje te mają scentralizowane systemy rządowego działania oraz system elekcyjny, który wraz ze stosunkowo zmiennym elektoratem powoduje duże zmiany sił między rywalizującymi partiami lub koalicjami. Gospodarki transformujące się różnią się stopniem niezależności sędziów oraz stabilnością i poziomem rozwoju kodeksów prawnych. Sądownictwu brakuje doświadczenia w rozwiązywaniu zawłości gospodarczych mechanizmów. Te cechy nakładają ciężar na system administracyjny co do tworzenia pozytywnych oczekiwań inwestorów, głównie w obszarze bezpieczeństwa ich aktywów.

Duża część dyskusji na temat zapewniania bezpieczeństwa inwestowania obraca się wokół potrzeby powołania niezależnych instytucji regulacyjnych, które byłyby zdolne do implementacji prawa w sposób spójny z umowami regulacyjnymi. Szczególnie niezależni regulatorzy mają, większą niż rządowi, szansę zdobycia poparcia i władzy poprzez szukanie oficjalnej niezależności politycznej, poprzez rozwijanie mechanizmów dla tworzenia odpowiedzialności przed innymi jednostkami niż departamenty rządowe, z którymi regulatorzy są związani, oraz szukanie drogi do zachowania niezależności poprzez tworzenie transparentnych procedur działania. To pierwsze zadanie będzie naturalnie osiągnięte poprzez odwoływanie się do grup konsumenckich. Praktyka ta powszechna dla regulatorów gospodarek rozwiniętych, w warunkach transformacji, a szczególnie w początkowych jej fazach, jest zadaniem co najmniej utrudnionym, z powodu stosowanych polityk cenowych. To, czy inne, alternatywne, drogi budowania odpowiedzialności mogą być znalezione będzie zależało od szczegółów przyjętych rozwiązań prawnych. Niezależny regulator ma szansę rozwoju bezpośrednich powiązań z parlamentem, który jest nieobecny kiedy regulacja jest administrowana w gabinetach ministerialnych. Ponadto, niezależny regulator często ma możliwość wprowadzania i rozwijania swoich własnych procedur, które idealnie mogą wykorzystywać tak zwane metody upubliczniania decyzji, jak procesy konsultacyjne, otwarte słuchanie, wyjaśnianie powodów podejmowania konkretnych decyzji. Tego rodzaju procedury utrudniają rządowi i regulowanym firmom dostęp do kanałów korupcyjnych i naginaniu regulacji dla zaspokojenia swoich partykularnych interesów.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej posiadają trzy charakterystyczne cechy natury technicznej i ekonomicznej, które najbardziej utrudniają regulacje tych obszarów gospodarki: są one kapitałochłonne, a ich aktywa są zarówno trwałe jak i niezdolne do procesów wytwórczych w innych przemyślach - do innej alokacji; charakteryzują się efektami skali (zjawisko to narzuca limit co do liczby firm mogących obsługiwać dany obszar); ich dostarczanie jest niezbędne do wzrostu dobrobytu dużej części ludności - ich udział w wydatkach gospodarstw domowych jest wystarczająco duży aby uznać wpływ zmiany ich ceny na budżet domowy jako znaczący - zmiana ich cen ma duży efekt redystrybucyjny (usługi telekomunikacyjne są obecnie również czynnikiem wytwórczym w każdym sektorze gospodarki - zatem ich ceny i polityka wpływania na ceny ma duży wpływ na międzynarodową konkurencyjność produkcyjną danego kraju).

W większości krajów Europy Wschodniej sieci narodowe zostały stworzone z regionalnych

przedsiębiorstw użyteczności publicznej w późnych latach 40 – tych i wczesnych 50 – tych. Z uwagi na ich rozmiar i znaczenie zarządzanie przedsiębiorstwem użyteczności publicznej zostało przejęte przez departamenty ministerstw lub same ministerstwa. Ideologia społeczno – ekonomiczna owego okresu narzucała ogólnodostępność usług użyteczności publicznej i niski poziom ich cen. Jakkolwiek, jedynie wymóg niskich cen został spełniony. Struktura taryf usług telekomunikacyjnych zwykle była dostosowana na korzyść gospodarstw domowych. Ceny dla odbiorców indywidualnych były permanentnie na zbyt niskim poziomie w stosunku do cen dla sektora przemysłowego. Zatem, wzajemne subsydiowanie tych dwóch grup odbiorców było stałą cechą struktury opłat telekomunikacyjnych. Taryfy usług telekomunikacyjnych generalnie nigdy nie pokrywały nawet kosztów ich wygenerowania. Sytuacja taka utrzymywała się z powodu braku mechanizmu wzajemnych powiązań między cenami i inwestycjami. Jako ogólna zasada przyjęta w tego typu gospodarkach, inwestycje były finansowane z budżetu centralnego bez odnoszenia się do przychodów osiągniętych przez przedsiębiorstwa. Decyzje podejmowane były przez gabinet planowania i nie bazowały one na analizach stopy zwrotu z kapitału, lecz na administracyjnie ustalanych celach. Ogólnie panująca doktryna społeczno – ekonomiczna i potrzeba industrializacji gospodarki zaskutkowała rozdzieleniem działalności „produktywnej” od „nieproduktywnej” gospodarki. Warunki gospodarek centralnie planowanych charakteryzowały się preferencją produkcji „materialnej”, pomijając znaczenie usług „materialnych”. Jednocześnie nieelastyczne i stosunkowo niskie ceny doprowadziły nadwyżki popytu do poziomu o wiele wyższego niż w gospodarkach zachodnich. Poważne niedobory usług, niska ich jakość i brak doinwestowania są to najważniejsze cechy sektora telekomunikacyjnego, wchodzącego na początku lat 90-tych w fazę transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo - Wschodniej. Obraz sektora telekomunikacyjnego w gospodarkach Europy Środkowo – Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego przechodzących transformację systemową był na początku lat 90-tych bardzo zniechęcający. Najistotniejszą była potrzeba doinwestowania aktywów sektora, których koszt jest kosztem utraconym. Niezbędnym przedsięwzięciem wydawało się być zacieśnienie kontroli cen w ten sposób, aby inwestor otrzymał nie tylko niezbędny przychód pokrywający koszty operacyjne, ale aby otrzymywał również stopę zwrotu z inwestycji, oraz aby ich wartość nie zwracała się poprzez włączanie w ceny opłat amortyzacyjnych. W obliczu ogromnego zacofania technologicznego, braku odpowiedniego systemu zarządzania oraz niedostatecznych źródeł finansowania priorytetem rozwoju sektora telekomunikacyjnego stało się stworzenie ram regulacyjnych, dzięki którym nastąpiłby napływ inwestycji. Koniecznym stało się przyjęcie strategii, która stanowiłaby jądro systemu regulacji telekomunikacyjnych.

Stając w obliczu potrzeby dużych zmian rządy gospodarek transformujących się miały do przyjęcia dwie główne opcje: radykalną strategię natychmiastowej liberalizacji rynku oraz bardziej konwencjonalną strategię tymczasowego zmonopolizowania operatorów zasiedziały, czemu towarzyszyłaby prywatyzacja poprzez rynkową sprzedaż (*trade sale*) akcji konsorcjom operatorów zagranicznych. Obie te strategię wymagały od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych zaangażowania technologii radiowych (stacjonarnych i przenośnych), które przyspieszają dostarczanie usług, obniżają wymagane na początku inwestycje (*up-front investment*), generują znaczne przychody (zakładając wysoki stopień ściągłości należności, a na taki wskazuje długa lista oczekujących na przyłączenie do sieci) oraz generują przychody dla budżetu państwa poprzez sprzedaż koncesji (*franchises*) dla usług telefonii komórkowej. Na bazie studiów podjętych przez zespół Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju opisano dwa alternatywne podejścia systemów regulacji sektora telekomunikacyjnego przedsięwziętych w Europie Środkowo - Wschodniej¹⁴. Pierwsza opcja uwalniania rynku usług telekomunikacyjnych nazwana została „Konkurencja” (*Competition*)¹⁵. Druga

¹⁴ Davies i in., ‘Technology and Policy Options for the Telecommunications sector. The Situation in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union’, Telecommunications Policy, Vol. 20, No.2, str. 42

¹⁵ w ramach tej wyróżnia się następujące etapy działania: bezpośrednia liberalizacja wszystkich rynków telekomunikacyjnych, włącznie z połączeniami lokalnymi i międzymiastowymi operatorów komórkowych, firm telewizji kablowych świadczących usługi telekomunikacyjne, przedsiębiorstw użyteczności publicznej i innych firm uprawnionych do świadczenia usług telekomunikacyjnych; jednorazowa podwyżka przeciętnego poziomu cen w momencie liberalizacji; ceny dominujących operatorów telekomunikacyjnych pozostają przedmiotem regulacji aż aktywna konkurencja nie zneutralizuje ich siły rynkowej; szybkie zrównoważenie cen operatorów telekomunikacyjnych – obniżenie ku poziomowi kosztów

alternatywna droga usprawniania rynku usług telekomunikacyjnych jest to szybka prywatyzacja¹⁶.

Konkluzja wypływająca z analizy tych podejść sprowadzała się do stwierdzenia, że atrakcyjność tych dwóch alternatyw w kategoriach standardowych analiz dobrobytu (*standard welfare analysis*) w dużym stopniu zależała od rozpiętości zewnętrznych efektów sieciowych. Opcja ścieżki szybkiej prywatyzacji stwarzała rządowi możliwość stawiania wymogu rozbudowy sieci, co już w fazie początkowej przynosiłoby duże korzyści przy zaistnieniu sieciowych efektów zewnętrznych (oczywistym jest jednak, że tego rodzaju porównania zależą w dużym stopniu od przyjętych założeń analizy).

Przegląd polityk przyjętych w sektorach telekomunikacyjnych gospodarek transformujących się wykazuje przychylność dla opcji szybkiej prywatyzacji. W wielu przypadkach przyjęto politykę prywatyzacji z udziałem partnera strategicznego. W kategoriach nacisków kładzionych na reżim regulacyjny szybka prywatyzacja wymagała zawarcia umowy pomiędzy inwestorem strategicznym i organem regulacyjnym, której główne elementy obejmowały ustalanie cen, harmonogram wprowadzania konkurencji na rynek, szybkość rozbudowy sieci. Tego rodzaju umowa może oczywiście być nieudana na wiele sposobów. Operator sieciowy może wywierać zbyt duży nacisk na regulatora, doprowadzając tego drugiego do ustalania niedostatecznie pożądanego efektów. Poza tym, operator może również ponieść porażkę w egzekwowaniu wynegocjowanych porozumień, lub niepotrzebnie odkładać otwarcie rynku na konkurencję. Z drugiej jednak strony, rząd lub regulator mogą przedsięwziąć odpowiednią politykę w celu wymuszenia osiągnięcia kolejnych celów rozbudowy sieci. W czasie budowy sieci operator ponosi straty, dlatego tak ważne są dla niego ustalenia dotyczące wstrzymania konkurencji, szczególnie na tak dochodowych obszarach jak połączenia międzymiastowe i międzynarodowe¹⁷.

Rozwój ram regulacyjnych w krajach poddanych transformacji systemowej jest wciąż w stadium rozwoju. W krajach kandydujących do UE, funkcje regulacyjne poszczególnych sektorów pozostawały utrzymywane w gestii odpowiednich departamentów rządowych. Jakkolwiek z biegiem czasu zostawały one przenoszone na nowopowstałe agendy regulacyjne posiadające pewien stopień niezależności, jednak głównie służące doradztwem.

W niektórych krajach władza antymonopolowa była bardziej wpływowa na obszarze regulacji sektora telekomunikacyjnego niż na jakichkolwiek innych obszarach działalności regulacyjnych. W Polsce np. Urząd Antymonopolowy wielokrotnie interweniował na rynku telekomunikacyjnym, w sprawach dotyczących udostępniania przez operatora dominującego wejścia do podziemnych linii telefonicznych (*underground telephone lines*).

Projekt regulacji telekomunikacji w krajach o gospodarkach transformujących się stanowił ogromne wyzwanie. Potrzeba ogromnych inwestycji oraz zasadniczych zmian struktury taryfikacji. Zamiast używać konkurencji jako siły wymuszającej bezpośrednie rebalansowanie, rządy generalnie preferowały bardziej stopniowe podejście, które polegało na zawieraniu postanowień z partnerem strategicznym. Porozumienia te w zamian za udział w inwestycjach gwarantowały operatorowi strategicznemu tymczasowy monopol na świadczenie określonych usług. Potencjalnie wysokie zyski generowane w sektorze zachęcały liczne firmy do starań o pozycje partnera strategicznego w wielu krajach posocjalistycznych, co wywoływało silną konkurencję o uzyskanie koncesji. Brak twardych ram regulacyjnych nie zniechęcał operatorów zagranicznych do inwestowania w gospodarkach transformujących się, jednak podnosił koszt inwestowanego kapitału. Napływ zagranicznych inwestorów następuje pomimo tego, że poziom ich ochrony prawną – administracyjną nie jest wysoki¹⁸.

¹⁶ ta opcja przeprowadzana jest w następującej sekwencji działań: szybka prywatyzacja narodowych operatorów telekomunikacyjnych; sprzedaż kontrolnego pakietu akcji operatora konsorcjum, w którego skład wchodzi zachodni operator telekomunikacyjny; prawa i obowiązki sprywatyzowanego operatora zostają zawarte w licencji lub koncesji; narodowy operator telekomunikacyjny pozostaje monopolem telefonicznym przez 5 – 10 lat – wszystkie inne rynki usług telekomunikacyjnych zostają otwarte na konkurencję; operator telekomunikacyjny przyczynia się do celów rozwoju sieci oraz do poprawy jakości usługowej; następuje jednorazowy wzrost przeciętnego poziomu cen przed prywatyzacją; operator telekomunikacyjny jest regulowany co do narzutów na ceny usług telekomunikacyjnych; następuje stopniowe zbalansowanie cen w kierunku kosztów

¹⁷ Analysys: Network Operators in Central and Eastern Europe, Analysys Publications, Cambridge, 1997

¹⁸ M. Cave, J. Stern, Regulatory Institutions and Regulatory Policy for Economies in Transition, in: Regulating utilities : Understanding the Issues, Reading 48; edited by M.E. Beesley, Institute of Economic Affairs, London

Bazę potrzebną do rozwoju sektora telekomunikacyjnego, a w jego obrębie szczególnie działalności inwestycyjnej, w krajach rozwijających się i podlegających transformacji gospodarczej stanowi kilka elementów środowiska ekonomiczno – prawnego. Trudno oceniać większą bądź mniejszą wagę któregoś z nich. Pierwszy z nich to mocne fundamenty instytucjonalne. Drugi, jest to niezależność nadzoru. Trzeci, proinwestycyjne środowisko gospodarcze (tworzenie sprzyjającego inwestycjom klimatu finansowego).

Istniało kilka ścieżek rozwoju polskiego rynku telekomunikacyjnego. Jedną z nich za podstawę zmian brała dostosowanie do otwierającego się dla Polski wspólnego rynku europejskiego. W tej opcji działania uwaga kierowana była na firmy mogące realnie stanąć do konkurencji ze światowymi operatorami telekomunikacyjnymi, to jest na Telekomunikację Polską S. A. (TP S.A.) oraz potencjalnie inne polskie firmy utworzone z połączenia mocy wytwórczych firm państwowych – przede wszystkim z własną infrastrukturą telekomunikacyjną. Inne koncepcje rozwoju rynku skupiały się wokół budowania podstaw prawnych dla działania wszystkich operatorów telekomunikacyjnych. To drugie podejście tworzyłoby konkurencyjne warunki dla rozwoju firm telekomunikacyjnych, niwelujące jednocześnie możliwość wykorzystania siły monopolistycznej byłego operatora narodowego. Jednak w takich warunkach obawy o przetrwanie polskich firm telekomunikacyjnych na rynku europejskim były oczywiste. Najważniejszym wydaje się być wypracowanie takiego mechanizmu regulacyjnego, aby nie nastąpiło zbyt duże osłabienie operatora dominującego przed tym, jak konkurencyjne przedsiębiorstwa telekomunikacyjne będą mogły już sobie dobrze na rynku radzić.

Zarówno podmiot dominujący, jak i nowo pojawiające się na rynku firmy muszą mieć czas potrzebny do dostosowania się do nowych warunków rynkowych oraz warunki te muszą być przewidywalne.

Szczelne prawo telekomunikacyjne oraz odpowiedni system regulacji stanowią podstawę dla stworzenia warunków sprzyjających efektywnemu rozwojowi nowowchodzących firm telekomunikacyjnych. 1 stycznia 2001 roku w Polsce weszło w życie nowe prawo telekomunikacyjne, które regulując warunki konkurencji miało sprzyjać jej powolnemu rozwojowi. W październiku 2000 roku powstał Urząd Regulacji Telekomunikacji (URT), który miał być naczelną instytucją wspomagającą funkcjonowanie zdominowanego przez TP S.A. rynku telekomunikacyjnego, zastąpiony w kwietniu 2002 roku Urzędem Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Zadania Urzędu obejmują wydawanie zezwoleń na świadczenie usług telekomunikacyjnych, monitorowanie i interweniowanie w przypadku ważniejszych zmian w działalności firm telekomunikacyjnych.

Wymienia się dwa modelowe podejścia, które Urząd Regulacji Telekomunikacji miał do wyboru formułując swoją politykę. Pierwsze - model interwencjonistyczny, w którym zakładano bazowanie na decyzjach podejmowanych dla doraźnie określanych celów gospodarczych. Zaletą tego rodzaju podejścia była duża elastyczność działania, uzależniona od konkretnych, permanentnie zmieniających się warunków gospodarczych. Poważnym niedostatkim podejścia interwencjonistycznego jest brak jasno określonych ram działania przedsiębiorstw. Dla przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, których funkcjonowanie bazuje w dużej mierze na zmieniających się regulacjach administracyjnych, jest to dodatkowy czynnik niepewności. W krajach mających doświadczenie we wdrażaniu regulacji obraz doraźnej interwencji, często już wielokrotnie pozytywnie ocenionej, jest diametralnie różny od tego obserwowanego na takich rynkach telekomunikacyjnych jak rynek polski. Oraz drugie - model normatywno – funkcjonalny, którego podstawami jest stabilne otoczenie rynkowe, w tym stałe i transparentne zasady ingerencji organów regulacyjnych w mechanizmy rynkowe.

W najbliższej perspektywie najistotniejszymi wyzwaniem jakim należy sprostać na polskim gruncie regulacji sektora telekomunikacyjnego jest określenie przejrzystych i niezmiennych zasad interwencji regulatora. Niepewność bowiem, związana z nieprzewidywalnością zachowań otoczenia administracyjnego decydująco wpływa na możliwość powodzenia przedsięwzięć inwestycyjnych. Obserwacje bazy inwestycyjnej oferowanej w warunkach polskich oraz polityki organów regulacyjnych sektora telekomunikacyjnego w latach 2001 – 2002 wskazują na normatywno – funkcjonalne podejście regulacyjne jako na najbardziej adekwatną podstawę polskich regulacji telekomunikacyjnych¹⁹.

TP S.A. określona została przez URT jako podmiot dominujący na rynku usług powszechnych

1998, str. 27

¹⁹ S. Krajewski i in., Potrzeba efektywnych regulacji, w: Telekomunikacja czynnikiem wzrostu, Nowe Życie Gospodarcze, nr.10, 2002

oraz dzierżawy łączy. Na mocy ustawy „Prawo telekomunikacyjne” przedsiębiorstwo to powinno znajdować się pod wnikliwą obserwacją agendy regulacyjnej. Samo istnienie przedsiębiorstwa dominującego nie determinuje bezpośrednio tworzenia negatywnych zjawisk. W myśl coraz częściej powtarzających się stwierdzeń dotyczących regulacji funkcjonowania rynków wymagających monitoringu organów regulacyjnych, głównym celem prawa antymonopolowego jest eliminowanie nadużyć wynikających z pozycji monopolistycznej danego przedsiębiorstwa nie zaś zwalczanie monopolu. Aby regulacja polskiego sektora telekomunikacyjnego była skuteczna oraz, aby przyczyniła się ona do rozwoju rynku i nie ograniczała swobody działania podmiotu dominującego powinna ona opierać się na twardych i stabilnych regułach działań, nie zaś na manewrach dokonywanych *ad hoc*. Ponadto, kontynuacja dążeń w kierunku normatywno – funkcjonalnego modelu regulacji, gdzie działania podmiotów są przejrzyste, kompetencje instytucji wyraźnie podzielone, zasady ingerencji jasno określone, ewaluacja warunków dla stosowania poszczególnych narzędzi regulacyjnych przebiega prawidłowo, warunkuje powodzenie implementacji mechanizmów regulacji oraz szybki rozwój firm telekomunikacyjnych. Zagwarantowanie przewidywalności i stabilności rynku warunkuje wzrost zaufania inwestorów i wzrost poziomu inwestycji długookresowych. Niejednokrotnie nawet kosmetyczne zmiany administracyjne są w stanie wpłynąć na zmianę decyzji dotyczących wielomilionowych inwestycji.

Dotychczasowe działania regulacyjne na obszarze rynku telekomunikacyjnego dążyły do osłabienia pozycji operatora dominującego, nie stwarzając jednocześnie dogodnych warunków dla firm z nim konkurującymi. Źródeł takiego stanu rzeczy należałoby upatrywać w niedużym doświadczeniu organu regulacyjnego i braku potrzebnych informacji o rynku. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę z długookresowych konsekwencji decyzji podejmowanych w początkowej fazie rozwoju regulacji rynkowych i potrzeby szczególnej ostrożności w tej dziedzinie.

Polityka regulacyjna utrudniała, poprzez różnego rodzaju sankcje, działalność TP S.A. Nie przyczyniała się ona jednocześnie do ekspansji rynkowej firm konkurencyjnych. Tym samym, nie prowadziła do wzrostu poziomu inwestycji telekomunikacyjnych. Ocena posunięć regulacyjnych przyjmowana w obliczu słabo rozwiniętej infrastruktury, niskiego rozwoju rynku, niskiej penetracji sieci, ograniczonego dostępu do usług telekomunikacyjnych na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych, nie może być gloryfikująca²⁰.

Wzrost realnego ryzyka wynikającego z nieprzewidywalności rynku i niemożności oszacowania stopy zwrotu z inwestycji wynikał w ostatnich latach z nie zawsze kompleksowo przeanalizowanych decyzji podjętych przez organ regulacyjny. Na niestabilność rynku telekomunikacyjnego wpłynęły kary nałożone na podmiot dominujący. Te działania integracyjne następowały bez odniesienia do wcześniej na stałe wprowadzonych reguł. Dla potencjalnych inwestorów manewry tego rodzaju były czerwonym światłem. Ingerencja regulatora polegała tutaj na zabieraniu środków finansowych jednym operatorom, a dawanie im innym. Wydawałoby się, że rynek jako całość nie powinien tracić. Jednak brak pozytywnych przesłanek dla strategii inwestorów skutecznie niwelował przewidywalną stopę zwrotu i rozmiar inwestycji.

W obliczu niskiej telefonizacji na obszarach słabiej zurbanizowanych potrzeba inwestycji telekomunikacyjnych nabiera szczególnego wymiaru. Proponowane rozwiązania na tym obszarze to opłaty z tytułu deficytu dostępu. Wykorzystanie tego narzędzia służy sfinansowaniu inwestycji na terenach, na których ustalanie normalnych stawek nie zapewnia rentowności. URT podważył zasadność pobierania opłat z tytułu deficytu przez TP S.A. nie biorąc pod uwagę, że narzędzie to jest dostępne dla wszystkich podmiotów telekomunikacyjnych. Regulator nie przedstawił rozwiązania alternatywnego, które podwyższyłoby poziom inwestycji na terenach słabo zurbanizowanych.

Długookresowy rozwój nowoczesnych sektorów gospodarki, w tym rozwój rynku telekomunikacyjnego, determinowany jest wysokością nakładów inwestycyjnych. Zatem również i stąd ogromna rola polityki regulacyjnej w zakresie stymulowania inwestycji telekomunikacyjnych.

Szansa dla rozwoju i zaistnienia podmiotów rynku usług telekomunikacyjnych zależy

²⁰ pojawiły się nawet koncepcje przesunięcia środków, które do tej pory finansowały funkcjonowanie URTiP, do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), i wzmocnienia w ten sposób działalności UOKiK, jako drogi do obniżenia cen usług telekomunikacyjnych oraz większego dostępu do rynku usług telekomunikacyjnych, A. Szablewski, Specjalny urząd nie jest potrzebny, Rzeczpospolita, nr 63, 15. 03. 2003

zwłaszcza od możliwości połączenia nakładów na inwestycje, co mogłoby nastąpić w wyniku fuzji. W efekcie zaistnienia efektu synergii oczekuje się wzrostu popytu na rozbudowę istniejących już sieci, co pozwoli stanąć do konkurencji wobec istniejącego monopolisty.

5. Zakończenie

Jeżeli odpowiednia ochrona abonentów przed nadużyciem siły monopolowej nie może być zapewniona przez rynek, wówczas muszą to zrobić odpowiednie organy regulacyjne. Uważa się że najefektywniejszą regulacją dla rynku jest ta, która w jak najwierniejszy sposób naśladuje wolną konkurencję (jeżeli firma działa tak, że w środowisku wolnokonkurencyjnym powinna ponieść straty, wówczas firma regulowana działająca w ten sam sposób również powinna mieć taki sam rezultat).

Dwa główne cele regulacji są wymagane aby zapobiec nadużyciu siły monopolowej. Pierwsze, zmuszenie do sprawiedliwych reguł handlu, aby zapobiec używaniu siły monopolowej do szkodenia konkurencji na obszarach rynku, gdzie została ona ustanowiona. Drugie, aby zapobiec bezpośredniemu nadużywaniu siły monopolowej przez pobieranie za wysokich cen lub utrudnianie abonentom osiągnięcia korzyści, które mieliby zapewnione na rynku konkurencyjnym.

Zaistnienie konkurencji na takim rynku jak telekomunikacyjny może być szczególnie utrudnione jako, że zaangażowane są tutaj do działania sieci bardzo wysokie koszty stałe w porównaniu z kosztami świadczenia usługi dla dodatkowego abonenta (kosztami krańcowymi). Zasiadła firma może w takim przypadku zwiększać produkcję przy niższych kosztach niż firma nowowchodząca i większa firma może pozwolić sobie na wyeliminowanie słabszych rywali. Jednak, jeżeli istnieją firmy konkurencyjne, które chciałyby wejść na rynek, taka możliwość powinna im być dana. Poza tym, rynek telekomunikacyjny składa się z wielu segmentów i w wielu z nich konkurencja jest pożądana (głównie w segmentach, gdzie nie występują efekty korzyści skali – sprzętu telekomunikacyjnego, usług z wartością dodaną²¹).

Działalność organu regulacyjnego na słabo rozwiniętym polskim rynku telekomunikacyjnym powinna obecnie sprowadzać się do tworzenia dogodnych warunków rozwoju dla konkurencyjnych, w stosunku do największego operatora, firm telekomunikacyjnych przy równoczesnym nie osłabianiu kondycji ekonomicznej podmiotu dominującego.

Spuścizna polityczno gospodarcza Polski determinuje w dużym stopniu podejście regulacyjne, które oprócz ewidentnej potrzeby zapewnienia bazy instytucjonalno – prawnej, powinno przyczyniać się do usprawniania źródeł wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego.

Z jednej strony, świadomość potrzeby wielopłaszczyznowego podejścia do regulacji polskiego monopolisty telekomunikacyjnego nie pozwala jednoznacznie oceniać decyzji o jego prywatyzacji i niedopuszczeniu do rozdzielnia TP S.A. na mniejsze podmioty. Z drugiej strony jednak, świadomość konieczności tworzenia przyjaznego środowiska inwestycyjnego w obszarze działalności telekomunikacyjnej, jako jedynego sposobu pobudzenia rozwoju telekomunikacji w Polsce, nie stawia działalności telekomunikacyjnego regulatora w pozytywnym świetle. Brak długoterminowej strategii regulacyjnej, niekorzystny dla operatorów stosunek regulatora do całkowitej zamiany zobowiązań koncesyjnych na inwestycyjne²² oraz do opłat z tytułu deficytu dostępu²³ wpływają na ograniczanie poziomu inwestycji w telekomunikację. Nierozsądnymi posunięciami regulacyjnymi okazały się takie decyzje regulatora, jak nieoczekiwane obniżenie stawek międzyoperatorskich, postępowania w sprawie nałożenia na TP S.A. wysokich kar pieniężnych (styczeń 2001 - 54,1 mln zł, listopad 2003 - 7 mln zł, styczeń 2004 – 20 mln zł). Wywoływały one natychmiastowe reakcje inwestorów giełdowych (spadek cen akcji TP S.A.), których pieniądze stanowią jedno z głównych źródeł kapitału inwestycyjnego. Należałoby dążyć w kierunku precyzyjnie określonego i konsekwentnie przestrzegane harmonogramu przekształceń, z oczywistą możliwością dokonywania koniecznych dostosowań.

Do eksploatacji publicznych sieci telefonicznych zostało dopuszczone 65 operatorów²⁴, jednak

²¹ przesył informacji elektronicznej, rezerwacja biletów w biurach podróży, weryfikacja kart kredytowych, poczta elektroniczna i inne

²² www.mi.gov.pl/moduly/aktualnosci_sg/informacja_print.php?id_informacji=371

²³ www.miestawinternece.pl/si/jokragly.html

²⁴ www.urtip.gov.pl/gallery/urtip/61/613.doc; operatorów posiadających uprawnienia do świadczenia usług

abonenci wciąż odczuwają dominującą obecność TP S.A. To, czy utrzymanie siły narodowego monopolisty poprzez niedopuszczenie do rozdzielenia jego potencjału było trafną decyzją regulatora przyjdzie nam oceniać w niedalekiej przyszłości.